

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam dunia organisasi ada dua jenis bentuk organisasi yang dikenal dengan organisasi sektor swasta dan organisasi sektor publik. Organisasi pada sektor swasta diprioritaskan untuk mencari laba semaksimal mungkin. Sedangkan pada organisasi sektor publik diprioritaskan agar dapat selalu memberikan pelayanan publik yang memuaskan kepada masyarakat dengan sumber daya yang ada. Setiap organisasi baik sektor publik maupun swasta memerlukan sistem pengendalian manajemen yang menjamin tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Anggaran adalah suatu pernyataan dalam ukuran finansial mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu. Anggaran sektor publik dipublikasikan kepada masyarakat agar anggaran tersebut diketahui masyarakat dan ikut mengawasi penggunaan anggaran, serta jika terjadi penyimpangan masyarakat dapat mengkritisi kinerja dari pemerintah. Anggaran sektor publik berfungsi sebagai alat perencanaan kegiatan publik dan sebagai alat untuk mengendalikan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan pemerintahan. Sistem anggaran memungkinkan karyawan untuk berpartisipasi dalam kegiatan perencanaan yang memberikan banyak kesempatan untuk mendapatkan pendapatan besar dengan membuat biaya yang lebih besar. Agar sistem perencanaan serta sistem pengendalian berjalan dengan baik maka sistem anggaran dan pencatatan harus dilakukan secara cermat dan sistematis (Mardiasmo, 2009:75).

Anggaran memiliki dampak pada kinerja pemerintah sehubungan dengan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini penting karena

organisasi sektor publik yang dalam hal ini adalah pemerintah daerah merupakan organisasi yang sangat kompleks sehingga konsep penganggaran dapat digunakan untuk menilai peningkatan produktifitas, efisiensi dan kualitas dengan menggunakan konsep senjangan anggaran.

Perilaku pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran, sangat mempengaruhi efektivitas serta efisiensi anggaran. Venusita (2008) mengungkapkan bahwa para atasan dengan tingkat keterlibatan kerja yang tinggi akan memiliki kecenderungan yang lebih tinggi pula untuk menciptakan senjangan anggaran. Menurut Dewi dan Yasa (2013) senjangan anggaran adalah selisih antara jumlah anggaran dengan estimasi yang baik yang dapat dicapai oleh pejabat yang terlibat dalam penyusunan anggaran dengan menyusun anggaran diantaranya biaya lebih tinggi dari estimasi yang seharusnya bisa lebih rendah dan menyusun anggaran pendapatan lebih rendah daripada estimasi terbaik yang bisa dicapai.

Menurut Samad (2009) senjangan anggaran memiliki beberapa fungsi yaitu: (1) Senjangan anggaran dapat dipakai untuk mengantisipasi adanya ketidakpastian dalam memprediksi masa yang akan datang (2) Senjangan anggaran berguna untuk dapat menciptakan kinerja yang dimata pimpinan seolah-olah akan terlihat baik pada saat bawahan mampu untuk mencapai target dari anggaran yang telah ditetapkan. Menurut (Prawira dan Wirasedana, 2015) Pendapatan daerah dari tahun ke tahun mengalami kenaikan, sedangkan realisasi pembelanjaan daerah lebih rendah dari target anggaran. Hal ini dapat diasumsikan bahwa dalam penyusunan anggaran pihak yang terlibat cenderung menyusun anggaran yang membuat mereka mudah untuk mencapai target anggaran dimana biaya yang dianggarkan lebih tinggi dan pendapatan yang didapat lebih rendah.

Senjangan anggaran terjadi pada beberapa organisasi pemerintah daerah di Kabupaten se-Jawa Tengah selama tahun 2015-2017, yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1

Organisasi Pemerintah Daerah yang Mengalami Senjangan Anggaran

No	Organisasi Pemerintah Daerah	Laporan Realisasi Anggaran			
		Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	Kecamatan Karanganyar Kabupaten Purbalingga (purbalinggakab.go.id). 2015	Belanja	1.503615.000	1.460.596.747	97,14
2.	Sekretaris Daerah/ Bagian Administrasi Pembangunan Kabupaten Blora (blorakab.go.id). 2015	Belanja	8.031.200.000	Rp.7.898.249.376	98,34
3.	Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan Aset Daerah Kabupaten Grobogan (grobogankab.go.id). 2016	Pendapatan	1.766.520.840.000	1.744.870.495.581	98,77
		Belanja	315.252.095.431	301.522.836.278	95,64
4.	Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Daerah Kabupaten Kudus (kuduskab.go.id). 2016	Pendapatan	1.739.916.607.000	1.237.859.909.484	71,14
		Belanja	260.699.538.000	232.227.733.386	89,08
5.	Dinas Pendidikan dan Olahraga Kabupaten Kudus (kuduskab.go.id). 2016	Belanja	792.960.829.000	440.620.884.243	55,57
6.	Satuan Kerja Pengelolaan Keuagam Daerah Kabupaten Pekalongan (pekalongankab.go.id). 2016	Pendapatan	797.280.476.000	558.876.974.852	70,10
		Belanja	36.706.185.000	8.715.090.000	13,74
7.	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, administrasi Keuda, Perangkat Daerah dan Kepegawaian Kabupaten Karanganyar (karanganyarkab.go.id). 2016	Belanja	20.668.561.000	19.902.108.724	96,29
8.	Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Purworejo	Pendapatan	698.012.400	659.916.768	94,54
		Belanja	6.634.477.036	5.803.206.900	87,47

	(purworejokab.go.id) 2017				
9.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Magelang (magelangkab.go.id). 2017	Belanja	6.239.693.000	1.869.065.693	29,95
10.	Badan Keuangan Daerah Kabupaten Purbalingga (purbalinggakab.go.id).	Pendapatan	1.614.231.228.000	1.602.346.515.852	99,26
		Belanja	48.691.462.000	44.474.259.145	91,34
11.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Cilacap (cilacap.go.id). 2017	Belanja	39.974.882.100	19.454.481.018	48,67
12.	Dinas Perhubungan, Komunikasi Dan Informatika Kabupaten Pemalang (pemalang.go.id) 2017	Belanja	18.193.275.000	17.387.339.637	95,57

Berdasarkan laporan realisasi anggaran Organisasi Pemerintah Daerah di Jawa Tengah pada tahun 2015-2017 menunjukkan bahwa realisasi pendapatan dan realisasi belanja daerah cenderung tidak dapat mencapai anggaran yang ditetapkan, hal tersebut diasumsikan bahwa terjadi senjangan anggaran dalam Organisasi Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Tengah. Menurut (Ozer, 2011) senjangan anggaran mulai dilihat sebagai masalah penting karena semakin pentingya manajemen yang efektif dan produktif bagi organisasi sektor publik. (Utami, 2012) Atasannya mengestimasi anggaran menjadi lebih lebih tinggi sehingga kinerjanya terlihat baik.

Beberapa faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran adalah partisipasi penganggaran dan budaya organisasi. Faktor pertama adalah partisipasi penganggaran adalah sebuah proses yang menggambarkan dimana individu-individu terlibat dalam penyusunan

anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran, dan perlunya penghargaan atas pencapaian anggaran tersebut (Falikhatun, 2007). Partisipasi penganggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan prestasi/kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas suatu organisasi menurut (Ramadina 2013). Adanya partisipasi mendorong setiap pimpinan untuk meningkatkan prestasinya dan bekerja lebih keras dan menganggap bahwa target organisasi merupakan target pribadinya. Sehingga dengan adanya partisipasi, pengaruh dan kontribusi pimpinan dalam proses penyusunan anggaran dapat menimbulkan rasa tanggungjawab untuk memenuhi target atau sasaran yang telah ditetapkan.

Semakin tinggi keterlibatan individu dalam hal ini manajer tingkat bawah maka semakin tinggi pula rasa tanggung jawab mereka untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan bersama tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Pamungkas dkk (2014) menunjukkan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh positif terhadap selisihan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Dianthi dan Wirakusuma (2017) bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh negatif terhadap selisihan anggaran.

Faktor kedua adalah budaya organisasi. Budaya organisasi merupakan seperangkat sistem nilai-nilai (*values*, kepercayaan (*beliefs*). Asumsi (*asumption*). Atau norma-norma yang telah lama berlaku, disepakati dan diikuti oleh para anggota suatu organisasi sebagai pedoman perilaku dan pemecahan masalah-masalah organisasinya, baik masalah internal maupun eksternal organisasi Ramadina (2013). Budaya organisasi mempengaruhi cara manusia bertindak dalam organisasi. Budaya berkaitan dengan cara seseorang menganggap pekerjaan, bekerja sama dengan rekan kerja dan memandang masa depan. Dalam budaya organisasi ini akan tercipta sosialisasi mengenai nilai-nilai dan mengintegrasikannya dalam diri para anggota dan menjiwai orang perorang di dalam organisasi. Budaya organisasi merupakan sekumpulan asumsi

penting mengenai organisasi tersebut dan tujuan-tujuan serta praktik-praktiknya yang dianut bersama oleh semua anggota perusahaan tersebut. Dengan cara ini, satu budaya organisasi memberikan kerangka kerja yang menata dan mengarahkan perilaku orang-orang dalam pekerjaan. Penelitian yang dilakukan oleh Dianthi dan Wirakusuma (2017) menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Ramadina (2013) menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.

Penelitian ini menguji bagaimana pengaruh budaya organisasi terhadap senjangan anggaran dan pengaruh tidak langsungnya dengan melibatkan partisipasi penganggaran sebagai variabel intervening/mediasi. Permasalahan yang berkaitan dengan senjangan anggaran adalah adanya ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan (ordinat) dan bawahan (sub ordinat) atau yang lazim disebut asimetri informasi akan mempengaruhi perilaku bawahan dalam proses penganggaran sub ordinat akan menyimpan informasi aktual yang dimilikinya dan mencoba mengarahkan kinerja pada ukuran yang lebih rendah dengan maksud kinerjanya dipandang baik oleh atasan dan mengurangi perasaan frustrasi dalam menghadapi ketidakpastian dan kesulitan mencapai target anggaran.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Prawira dan Wirasedana (2016) tentang budaya organisasi sebagai prediktor partisipasi penganggaran dan implikasinya pada senjangan anggaran di SKPD seluruh Kabupaten Tabanan. Namun terdapat perbedaan penelitian ini dengan penelitian oleh Prawira dan Wirasedana (2016). Adapun perbedaannya adalah pada obyek peneliti organisasi perangkat daerah Se-Jawa Tengah tentang budaya organisasi sebagai prediktor partisipasi penganggaran dan implikasinya pada senjangan anggaran. Perbedaannya pada obyek penelitian dalam Prawira dan Wirasedana (2016)

menggunakan obyek penelitian di SKPD seluruh Kabupaten Tabanan, sedangkan pada penelitian ini menggunakan obyek penelitian di organisasi perangkat daerah Se-Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penelitian melakukan penelitian yang berjudul **“BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI PREDIKTOR PARTISIPASI PENGANGGARAN DAN IMPLIKASINYA PADA SENJANGAN ANGGARAN (STUDI EMPIRIS PADA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH SE-JAWA TENGAH)”**.

1.2 Ruang Lingkup

Untuk menghindari kesalahan dalam melakukan pembahasan, beberapa kriteria yang digunakan untuk pembahasan masalah meliputi:

1. Variabel penelitian dependen adalah tipe variabel yang dipengaruhi oleh variabel independen. Dalam penelitian ini variabel dependen yaitu senjangan anggaran.
2. Variabel penelitian independen adalah tipe variabel yang mempengaruhi variabel lainnya. Dalam penelitian ini variabel independen yaitu budaya organisasi.
3. Variabel penelitian intervening adalah tipe variabel yang mempengaruhi hubungan tidak langsung antara variabel independen dengan variabel dependen. Dalam penelitian ini variabel intervening yaitu partisipasi penganggaran.
4. Objek penelitian adalah variabel yang menjadi titik perhatian suatu penelitian. Dalam penelitian ini objek terdapat di organisasi perangkat daerah Se-Jawa Tengah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, permasalahan yang mengkaitkan terjadinya dengan senjangan anggaran adanya ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh

atasan (ordinat) dan bawahan (sub ordinat) atau yang lazim disebut asimetri informasi akan mempengaruhi perilaku bawahan dalam proses penganggaran sub ordinat akan menyimpan informasi aktual yang dimilikinya dan mencoba mengarahkan kinerja pada ukuran yang lebih rendah dengan maksud kinerjanya dipandang baik oleh atasan dalam menghadapi ketidakpastian dan kesulitan mencapai target anggaran. Rumusan masalah yang disampaikan dalam penelitian ini adalah mengenai pengaruh informasi asimetri pada senjangan anggaran.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, terdapat tujuan yang akan digunakan untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi dan partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran pada organisasi perangkat daerah Se-Jawa Tengah. Teori keagenan ini menjelaskan bahwa hubungan keagenan berasal dari satu orang atau lebih antara atasan (*agent*) dan bawahan (*principal*). *Agent* tersebut mempunyai tanggung jawab kepada pihak *principal*. Agen tersebut mempunyai tanggung jawab kepada *principal* untuk memberikan adanya informasi asimetri antara atasan dengan *principal* yang pada umumnya agen lebih banyak mempunyai informasi keuangan dan posisi operasi dari organisasi daripada *principal*, dengan adanya konflik kepentingan, dimana atasan tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan organisasi, dengan berkurangnya konflik keagenan akan terjadi kesinambungan yang baik antara *agent* dengan *principal* dalam tujuan diperlukan adanya biaya keagenan.

1.5 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Bagi organisasi perangkat daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan memberikan manfaat bagi pengambilan keputusan dalam hal penyusunan anggaran serta keikutsertaan pihak-pihak yang terkait dalam suatu instansi.

2. Bagi masyarakat

Dapat dijadikan pengetahuan tentang pengaruh budaya organisasi sebagai prediktor partisipasi penganggaran dan implikasinya pada senjangan anggaran.

3. Bagi pemerintah pusat

Dapat meningkatkan komitmen pemerintah pusat untuk memperbaiki organisasi pemerintah daerah termasuk komitmen untuk meningkatkan akuntabilitas dan pemberantasan korupsi.

4. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat untuk menambah keintelektualitasan dan wawasan bagi pengembangan keilmuan serta diharapkan menjadi acuan untuk penelitian selanjutnya.

